Deutscher Bundestag **Drucksache 17/5420**
17. Wahlperiode 06. 04. 2011

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Ute Koczy, Thilo Hoppe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/5220 –**

Verhalten der Bundesregierung zu den Korruptionsfällen im Globalen Fonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Korruptionsfälle in Projekten des Globalen Fonds zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Tuberkulose und Malaria (GFATM) sind besorgniserregend. Vor allem in Mali, Mauretanien und Djibouti sind Gelder des Globalen Fonds durch Korruption verschwunden. In Mauretanien waren es etwa 70 Prozent der überprüften Gelder, in Mali 39 Prozent und in Djibouti 30 Prozent. Diese Vorfälle verlangen uneingeschränkte Aufklärung und strikte Maßnahmen zur künftigen Verhinderung solcher Fälle.

Die Reaktion des Globalen Fonds auf die Korruptionsfälle erfüllte die Kriterien, die in einem solchen Fall an eine verantwortungsvolle internationale Entwicklungsorganisation gestellt werden: Die Vorfälle wurden durch interne Anti-Korruptions-Mechanismen aufgedeckt und der Globale Fonds ergriff umgehend entsprechende Maßnahmen. So hat der Globale Fonds die Zahlungen an Mali und Mauretanien ausgesetzt und fordert das veruntreute Geld zurück.

Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dirk Niebel, reagierte Ende Januar 2011 auf Zeitungsberichte vom 24. Januar 2011 und suspendierte die Zahlungen an den Globalen Fonds. Viele Fragen zum Verhalten der Bundesregierung in Bezug auf die Korruptionsfälle im GFATM sind jedoch nach wie vor ungeklärt.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die bisherige Reaktion des GFATM auf die Korruptionsfälle?

Die Bundesregierung bewertet die bisher vom GFATM kurzfristig getroffenen Maßnahmen insgesamt positiv.

Über diese rein reaktiven Maßnahmen hinaus, bestehen jedoch in der Korruptionsvorbeugung und rechtzeitigen Aufdeckung von Mittelfehlverwendungen deutliche Defizite.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 4. April 2011 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Auch die Gesamtdimension der Mittelfehlverwendung von Geldern des GFATM über die Gesamtheit der Partnerländer des Funds ist nach wie vor nicht bekannt und aufgeklärt, die Kontrollgremien können ihre zugedachte Funktion offenkundig nicht immer angemessen erfüllen, und es gibt keine systematische Differenzierung der Mittelbereitstellung an die jeweiligen Länder nach jeweils gegebenem Governance Niveau und der spezifischen Entwicklungsorientierung eines Funds-Partnerlandes – das heißt, Faktoren wie jeweilig konkret gegebenes Korruptionsniveau in einem Land, hinreichende Entwicklungsorientierung, Existenz ausreichender treuhänderischer Rahmenbedingungen (vor allem effektives und transparentes öffentliches Finanzmanagement, welches bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel sicher stellt), sowie stabile politische Rahmenbedingungen, Achtung der Menschenrechte und stabile makroökonomische Rahmenbedingungen werden bei der Entscheidung über Art und konkrete Form der Mittelbereitstellung durch den Funds unzureichend einbezogen.

Bisher sind lediglich 33 von 140 Ländern überprüft worden, in denen der Fonds Mittel bereitstellt. Davon liegen erst elf vollständige Untersuchungsberichte vor, zu weiteren vier Ländern gibt es Informationen über das Ausmaß der Mittelfehlverwendung. In elf dieser 15 Länder wurde festgestellt, dass Mittel nicht vereinbarungsgemäß verwendet wurden, teilweise in massivem Umfang. Die Gesamtauszahlungen an diese elf Länder betrugen 1 415 Mrd. US-Dollar, davon hat der Funds Auszahlungen in Höhe von 484 Mio. US-Dollar geprüft. Bereits diese Prüfung ergab laut Generalinspektor des GFATM, dass 44 Mio. US-Dollar als „loss“, das heißt als „nicht vereinbarungsgemäß“ verwendete Mittel anzusehen sind.

Bei dieser Stichprobe ist noch zusätzlich zu berücksichtigen, dass darin solche GFATM-Zusammenarbeitsländer, die nach dem Corruption Perception Index (CPI) von Transparency International besonders korruptionsbetroffen sind, deutlich unterrepräsentiert sind.

Eine Abschätzung des vermutlichen Gesamtumfangs der korruptiven Fehlverwendung von GFATM-Mitteln, ebenso wie die Frage, inwieweit die Mittelbereitstellungsmodalitäten des Funds selbst möglicherweise korruptive Fehlverwendungen potenziell begünstigen könnten, ist damit auf der Grundlage der vom Funds bereitgestellten Untersuchungsergebnisse nicht möglich.

Die Bundesregierung braucht Klarheit darüber, ob die Beiträge der deutschen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler vom GFATM verantwortlich eingesetzt und bestimmungsgemäß verwendet wurden und werden. Dazu ist eine klare Bewertung der Gesamt-Korruptionsproblematik beim GFATM auf der Grundlage einer aussagekräftigen Stichprobe, unter besonderem Einbezug der besonders korruptionsbetroffenen Partnerländer des Funds, erforderlich. Ebenso erforderlich ist eine fachlich-politische Bewertung der Mittelbereitstellungsmodalitäten des Funds selbst mit Blick auf ihre länderspezifische Anpassung an unterschiedliche Goverance-Situationen in den verschiedenen GFATM-Partnerländern sowie ihre strukturelle Fähigkeit, potenzielle Korruption und Mittelfehlverwendungen zu verhindern.

2. Wie hätte sich der GFATM aus Sicht der Bundesregierung verhalten müssen, um eine Suspendierung der Gelder zu vermeiden?

Zum Zeitpunkt der Entscheidung der Bundesregierung, die Mittelauszahlung vorläufig zu stoppen, war und ist nach wie vor weder der Gesamtumfang der Korruptionsproblematik im GFATM bekannt, noch ausreichend sichergestellt, dass die Mittel zukünftig gemäß der Zweckbestimmung eingesetzt werden können. Die vom GFATM eingesetzte hochrangige unabhängige Überprüfungskommission zu treuhänderischen Risiken und Kontrolle des GFATM (High-Level

Independent Review Panel of Global Fund Fiduciary Controls and Oversight, im Folgenden kurz Panel) wird entsprechend der Forderung der Bundesregierung, sowohl den Gesamtumfang korruptiver Fehlverwendung von Mitteln beim GFATM aufklären und bewerten als auch Vorschläge zu einer Verbesserung der Steuerung, Kontrolle und Modalitäten des Funds vorlegen, um künftig die zweckgemäße Mittelverwendung sicherzustellen.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung die Untersuchungen, die der Globale Fonds nun eingeleitet hat?

Das Panel wird neben anderen aktuell laufenden Reformprozessen das zentrale Instrument sein, um zur Aufklärung des Ausmaßes der Mittelfehlverwendungen und damit verbundener systemischer Schwächen im Steuerungs- und Finanzkontrollsystem des Fonds beizutragen. Die Bundesregierung unterstützt das Panel aktiv. Sie hat den Ko-Vorsitzenden des Panels wie auch dem Vorsitzenden und dem Stellvertretenden Vorsitzenden des GFATM-Verwaltungsrats in Schreiben und telefonisch die Unterstützung der Bundesregierung zugesichert und die Bedeutung des Panels unterstrichen. Zudem hat die Bundesregierung den Vizepräsidenten des Bundesrechnungshofes, Norbert Hauser, als deutschen Vertreter für das Panel nominiert.

4. Warum erachtet die Bundesregierung es als nötig, eine eigene innerdeutsche Prüfung neben der international eingeleiteten Untersuchung durchzuführen?

Die Bundesregierung würde eine Sonderuntersuchung zusätzlich durchführen, falls Art und Umfang der Prüfung durch das Panel den Anforderungen einer ausreichenden Aufklärung nicht entsprechen.

5. Wie wird die Bundesregierung die Untersuchung der Korruptionsvorfälle durch eine deutsche Sonderprüfung konkret gestalten?

   a) Wie sieht der genaue Zeitplan für die Sonderprüfung aus?

Abhängig von der Bewertung der Zusammensetzung, der Aufgabenstellung, dem Zeitplan und der geplanten Vorgehensweise des Panels behält sich die Bundesregierung vor, soweit dann erforderlich, ergänzende eigene Prüfungen durchzuführen. Dies gebietet die Verantwortung für die ordnungsgemäße Umsetzung öffentlicher Gelder. Die Bundesregierung braucht Klarheit darüber, ob die Beiträge der deutschen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler vom GFATM verantwortlich eingesetzt und bestimmungsgemäß verwendet wurden und werden. Einzelheiten einer solchen möglicherweise erforderlichen Sonderprüfung stehen noch nicht fest, sie würden sich jedoch an den in der Antwort zu Frage 1 dargelegten Aufklärungsanforderungen orientieren.

   b) Wer wird die Untersuchung durchführen?

   c) Wie viel wird die Untersuchung kosten?

Siehe Antwort zu Frage 5a.

   d) In welchem Verhältnis wird die Untersuchung zur internationalen Untersuchung stehen, und welche Unterschiede wird es zwischen den beiden Untersuchungen geben?

Eine eventuelle Sonderuntersuchung würde komplementär zur Arbeit des Panels gestaltet.

e) Welche konkreten Ziele und Aufgaben gibt die Bundesregierung für die deutsche Untersuchung vor?

f) Wie soll die Untersuchung konkret durchgeführt werden?

Siehe Antwort zu Frage 5a.

6. Warum betont die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Schriftliche Frage 138 auf Bundestagsdrucksache 17/4987 mit den Worten „die Aufhebung des Zahlungsstopps für die Zusagen für das Jahr 2011 hängen von der politischen Bewertung des Umfangs der beim GFATM aufgetretenen korruptiven Mittelfehlverwendung ab“ die explizit politische Bewertung der Korruptionsfälle?

a) Was versteht die Bundesregierung unter einer „politischen Bewertung“ der Ergebnisse der eingeleiteten Untersuchungen?

Die Bundesregierung bringt mit „politische Bewertung“ zum Ausdruck, dass es um eine Entscheidung von hoher Bedeutung geht, die durch die politischen Entscheidungsträger zu treffen ist.

b) Welches sind die objektiven Kriterien, die die Bundesregierung bei den anstehenden Untersuchungen anwenden wird?

c) Welches Prüfungsergebnis würde, gemessen an diesen objektiven Kriterien, aus Sicht der Bundesregierung eine dauerhafte Kürzung oder Aussetzung der Mittel rechtfertigen?

Hierzu wird auf die Antworten zu den anderen Fragen verwiesen, besonders zu den Fragen 1, 4 und 5.

7. Warum betont die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Schriftliche Frage 96 auf Bundestagsdrucksache 17/4740, „die Presseberichterstattung [vom 24. Januar 2011] und die daran anschließende öffentliche Debatte macht es erforderlich […] die Auszahlung bis zur Klärung dieser Fragen zu suspendieren“, wenn sie in der gleichen Antwort schreibt, „die Dimension des Problems wurde erstmals im Bericht […] des GFATM-Generalinspektors vom 25. November 2010 deutlich“?

a) Warum ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Steuergelder, welche die Bundesregierung laut der Presseveröffentlichung vom 24. Januar 2011 schützen wollte, vor dem Zeitpunkt der Presseveröffentlichung nicht gefährdet waren?

Seit Bekanntwerden der ersten Fälle von Mittelfehlverwendung hat sich die Bundesregierung durch ihre Mitgliedschaft im Verwaltungsrat erfolgreich für die umfassende Aufklärung und das Ergreifen der notwendigen Konsequenzen eingesetzt (z. B. im Fall Uganda 2005). Bisher hat die Bundesregierung diese Einflussnahme innerhalb der Gremien als ausreichend erachtet. Mit der Zunahme der Veruntreuungsfälle hat sich diese Einschätzung geändert und neue Maßnahmen notwendig werden lassen.

b) Warum hat die Bundesregierung es nicht für nötig erachtet, die Mittel zu suspendieren, als die Dimension des Problems am 25. November 2010 klar wurde?

Siehe Antwort zu Frage 7a.

c) Welche neuen Erkenntnisse haben die Bundesregierung nach der Berichterstattung vom 24. Januar 2011 dazu veranlasst, die Mittel zu suspendieren?

Es war die Dimension des Problems, wie es auch in der Medienberichterstattung geschildert wurde, die die Bundesregierung zu der Entscheidung bewogen hat, auf einer umfassenden Klärung zu bestehen und die Mittelzahlungen bis zur Klärung zunächst einzustellen.

d) Wie passt die Beschwerde der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Gudrun Kopp, in der Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages am 26. Januar 2011, vom GFATM nicht über die Korruptionsfälle informiert worden zu sein, mit der Aussage zusammen, die Dimension der Korruptionsfälle sei der Bundesregierung bereits am 25. November 2010 vom GFATM mitgeteilt worden?

Das Protokoll dieser Sitzung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages liegt der Bundesregierung noch nicht vor. Wie in den bisherigen Antworten erläutert verfügt die Bundesregierung bisher nicht über ein ausreichend klares Bild zum Umfang der Mittelfehlverwendung und drängt hierzu wie auch zur Frage der künftigen vereinbarungsgemäßen Mittelverwendung auf Aufklärung und das Ergreifen der notwendigen Maßnahmen.

8. Welche konkreten Maßnahmen hat die Bundesregierung „proaktiv in der Verwaltungsratssitzung vom 13. bis zum 15. Dezember 2010 in Sofia sowie im laufenden Kontakt danach“ ergriffen, wie sie es in ihrer Antwort auf die Schriftliche Frage 96 auf Bundestagsdrucksache 17/4740 angibt?

Als Mitglied des Verwaltungsrats hat sich Deutschland auf dessen Sitzung in Sofia für eine Erhöhung des Budgets des Generalinspektors eingesetzt sowie dafür, dass die Kompetenzen der Finanzprüfer vor Ort (internationale Wirtschaftsprüfungsunternehmen) soweit gestärkt werden, dass zukünftig intensiveres präventives Risikomanagement bei der Mittelverwendung in den Partnerländern sichergestellt wird. Außerdem setzte sich Deutschland in einer Arbeitsgruppe erfolgreich dafür ein, dass die nächste Antragsrunde um ein halbes Jahr verschoben wurde, so dass mehr Zeit für die Verbesserung der Modalitäten zur Vermeidung von Mittelfehlverwendung besteht.

Die Bundesregierung steht des Weiteren in ständigem Kontakt mit Vertretern des GFATM-Sekretariats und dem Generalinspektor, beispielsweise aktuell bei der Mitgestaltung der Arbeit des unabhängigen Untersuchungs-Panels.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, dass das englische „Department For International Development“ (DFID) den Globalen Fonds in einer Studie vom März 2011 bei der Frage „value for money“ als „very good“ einstuft (vgl. www.dfid.gov.uk/Documents/MAR/Taking_forward. pdf. S. 8)?

Auch die deutsche Bundesregierung schätzt die bisher von GFATM-Programmen erzielten Ergebnisse. Dort wo die Mittel korrekt eingesetzt werden, trägt die Finanzierung in beachtlicher Weise zur Erreichung der der Millenniumsentwicklungsziele bei.

Allerdings kritisiert der DFID-Bericht auch die mangelnde Anpassung der Instrumente entsprechend Landesrealität (z. B. für fragile Staaten) und fordert eine bessere Verhinderung von Mittelfehlverwendungen, eine effizientere und bes-

sere Kostenkontrolle, mehr Wirksamkeit und ein anderes Geschäftsmodell. Diese Fragestellungen sind auch ein zentrales Anliegen der Bundesregierung.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung, dass der britische Entwicklungsminister Andrew Mitchell am 1. März 2011 angekündigt hat, die Unterstützung für den Globalen Fonds weiter aufzustocken, da der Fonds eine „excellent track record for delivering results“ aufweise?

Auf die Antwort zu Frage 9 wird verwiesen.

11. Teilt die Bundesregierung die Meinung der Fraktion der FDP (Presseinformation Nr. 87 vom 26. Januar 2011), dass wahrscheinlich in vier Ländern Mittel von insgesamt etwa 3 Mrd. US-Dollar veruntreut wurden?

Laut jüngsten Angaben des GFATM-Generalinspektors konnten durch seine Untersuchungen bis Oktober 2010 Mittelfehlverwendungen in einer Gesamthöhe von rund 44,2 Mio. US-Dollar identifiziert werden. Davon fallen rund 28 Mio. US-Dollar auf die Länder Mali, Djibouti, Mauretanien und Sambia.

12. Teilt die Bundesregierung die Meinung der Fraktion der FDP (Presseinformation Nr. 87 vom 26. Januar 2011), dass Deutschland dem GFATM für die nächsten drei Jahre 600 Mio. Euro zugesagt habe?

Deutschland hat dem GFATM in der letzten Wiederauffüllungsrunde (für 2011, 2012 und 2013) 200 Mio. Euro pro Jahr in Aussicht gestellt. Diese Zusage steht bezüglich 2012 und 2013 unter Haushalts- und Parlamentsvorbehalt.

13. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fraktion der FDP (Presseinformation vom 27. Februar 2011), dass die „bereits bekannt gewordenen Fälle der Veruntreuung von Geldern nichts Gutes ahnen“ lassen, und wenn ja, was gibt der Bundesregierung Anlass zu dieser Ahnung?

Die deutsche Bundesregierung verfolgt das „Null-Toleranz-Prinzip“ gegenüber Korruption. Entsprechend besorgniserregend sind auch die bislang vorliegenden Untersuchungsergebnisse zu interpretieren. In den vorliegenden Berichten wurden zudem bereits einige wiederkehrende Muster von Fehlverwendung aufgedeckt. Der GFATM hat zwar sehr schnell reagiert, um in diesen Bereichen weiteren Schaden zu verhindern, allerdings steht aus Sicht der Bundesregierung zu befürchten, dass in der Vielzahl der bislang nicht vom GFATM untersuchten Partnerländer des Funds ebenfalls erhebliche Korruptions und Mittelfehlverwendungsprobleme zu verzeichnen sind, nicht zuletzt auch, weil bislang nach dem Corruption Perception Index von TI besonders korruptionsgefährdete Partnerländer des GFATM nicht ausreichend untersucht wurden. Wir erwarten von der Arbeit des Panels weitere Aufschlüsse über das Ausmaß des Problems. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

14. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fraktion der FDP (Presseinformation vom 27. Februar 2011), dass sich die globale Versorgung von Kranken durch die Suspendierung und die mögliche Streichung der Gelder an den GFATM in 2012 nicht verschlechtern werde, da „die entsprechenden Gelder […] über andere Wege ihrer Bestimmung“ zukommen würden, und wenn ja, welche „anderen Wege“ möchte die Bundesregierung hier beschreiten?

Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Dirk Niebel antwortete in einem Interview in „DIE WELT“ am 17. März 2011 auf die Frage „Falls der Global Fund den von Ihnen verlangten Weg nicht geht, ist es dann denkbar, dass Deutschland aus seiner Finanzierung komplett aussteigt?“: „Ich stelle keine Hypothesen auf, sondern bin dazu da, dass das Geld der Steuerzahler zum Wohle der Kranken richtig eingesetzt wird. Wenn ein Instrument dafür nicht taugt, muss man andere Instrumente suchen. Im Moment sehe ich die Notwendigkeit dieser Diskussion aber nicht.“ Dies gilt weiterhin.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung Zahlen des GFATM, wonach für den Fall, dass Deutschland 2012 keine Gelder mehr zur Verfügung stellt, Mittel zur Rettung von mindestens 43 000 Menschenleben fehlen werden?

Der GFATM hat der Bundesregierung wiederholt versichert, dass durch die Überprüfung der Korruptionsvorwürfe kein einziges Medikament weniger gekauft wird, alle Projekte weiterlaufen und niemand irgendeine Einschränkung seiner Gesundheit erleidet.

Zudem sind die vom GFATM genannten Zahlen methodisch höchst fragwürdig.

Schließlich gilt aus Sicht der Bundesregierung: Corruption kills. Es gilt zu verhindern, dass – selbst bei konservativer Abschätzung des Gesamtumfangs der Korruption und Mittelfehlverwendungen von Mitteln des GFATM schon auf der Grundlage der bislang vorliegenden Untersuchungen des Funds selbst – potenziell ungleich unfangreichere Mittel des Funds zur Rettung von Menschenleben aufgrund von Korruption und Mittelfehlverwendungen verloren gehen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333